

정비사업 규제 완화법

도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안 (2023. 7. 18. 공포)

Vol.11, 2023. 9.21

윤주진 자유기업원 정책전문위원

주소: 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층

TEL : 02-3774-5000 / fax : 0502-797-5058 / E-mail : cfemaster@cfe.org

정비사업 사업성·효율성·공공성 모두 높인 개정 도시정비법

- 서울시 '신통기획' 전국 확장, 통합심의 민간에 확대하면서 의무화...정비사업 최대 2~3년 기간 단축 효과
- 용적률·용도지역 상향, 공공분양 확대로 사업성 높이고 현실적 선호도도 충족
- 반복되는 조합 운영 폐해 방지하기 위해 공공성, 투명성 높이도록 규정 강화

자유기업원은 매주 주요 경제 관련 법안을 선정하여 그 내용과 처리 과정, 관련된 주요 인물의 정보와 발언, 법안의 내용에 대한 시장경제 관점에서의 평가를 담은 분석 보고서를 발행하고 있습니다.

들어가며

문재인 정부 기간 부동산 가격 급등에 대한 대책의 일환으로 윤석열 정부 들어 다양한 부동산 규제 완화 대책이 추진된 가운데, 역세권 등 국민 선호 주거 지역에 대한 용적률을 완화하고 정비 사업 절차를 간소화하는 법이 21대 국회에서 통과됐다. 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(이하 '개정 도시정비법')이다.

이 법은 정비사업의 사업성을 높여 정비구역 조합원과 시공사의 정비사업 참여 유인을 높임과 동시에, 건축심의 및 각종 영향평가 절차를 통합심의하도록 의무화하여 신속한 정비사업 추진을 가능하게 했다는 평가를 받는다. 또한 조합임원의 자격 요건과 결격사유 등을 강화해 조합 운영의 공공성과 투명성을 제고하는 효과 역시 기대된다.

주요 내용

이 법은 크게 1) 정비사업 관련 각종 규제 완화 2) 정비사업 절차 개선 및 제도 효율화 3) 조합 운영 개선 등 세 부분으로 나눠 살펴볼 수 있다. 부분별로 상세 내용은 다음과 같다.

① 각종 규제 완화

공공임대주택 비중 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공재개발 사업 추진 시 반드시 확보해야 할 공공임대주택의 비중을 기존 '50% 이상'에서 지자체 조례에 따라 20% 이상, 50% 이하 범위 내에서 결정할 수 있도록 완화
용적률 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역의 정비사업에 대해서만 적용하던 법적상한용적률을 공업지역 내 정비사업의 경우 국민주택규모 주택 건설 시에도 적용할 수 있도록 함 • 역세권 등 정비구역에 대하여 법적상한용적률의 120%까지 완화해주거나 용도지역을 사양할 수 있도록 하고, 대신 추가로 건설된 일부 주택을 공공분양으로 활용할 수 있도록 함
공공분양 활용도 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 용적률 완화로 추가 공급된 주택을 기존에는 공공임대주택으로만 활용할 수 있도록 한 것과 달리, 공공분양주택으로도 활용할 수 있도록 허용

② 정비사업 절차 개선 및 제도 효율화

<p>통합심의 의무화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민간정비를 포함한 모든 정비사업에서 사업시행인가 시 건축, 교통, 경관 등 각종 영향평가를 통합심의 하도록 의무화
<p>정비계획 입안요청제 도입</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 주민이 정비사업 추진을 희망하는 경우 정비계획의 입안권자에게 정비계획 입안을 요청할 수 있도록 하고, 정비계획의 입안권자가 그 요청을 수락할 경우 정비구역의 지정권자가 정비계획의 기본방향을 제시하도록 함
<p>표준 계약서 및 시행규정 마련</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 신탁사가 사업을 시행하는 정비사업에 대해, 주민·신탁사 간 공정한 계약 및 주민 권익 보호를 위해 국토부장관이 표준계약서와 표준 시행규정을 마련하고 사용을 권장
<p>공공시행자 및 지정개발자에 대한 사업시행 특례</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공공시행자·지정개발자(신탁사)가 사업을 시행하는 경우 전문성을 감안하여 정비구역 지정 시 사업시행자를 동시 지정하고, 정비계획, 사업시행계획을 통합하여 사업을 추진할 수 있는 특례를 부여

③ 조합 운영 개선

<p>조합임원의 자격요건 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 조합임원의 자격에 대해 기존 요건에 더하여 ① 토지 등 소유자이며, ② 공유지분자인 경우 가장 많은 지분을 가지고 있을 것을 규정
<p>조합임원 결격사유 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 장, 지방의회의원 또는 그 배우자·직계존속·직계비속은 해당 지자체 조합의 조합임원이 될 수 없도록 결격사유를 강화
<p>총회 소집요구시 본인확인절차 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 조합은 조합원 또는 대의원 요구로 총회 소집 시 소집요구자가 본인인지 확인하도록 함
<p>시공사 선정 총회 출석요건 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 시공사 선정을 위한 총회의 경우 조합원 과반수, 시공사 선정 취소의 경우 조합원 100분의 20 이상이 직접 출석하도록 함

한국건설산업연구원에서 2023년 8월 4일 발간한 <건설동향브리핑> 중 「도시정비법」 일부개정 주요 내용과 함의'에서는 "서울시 내 3종일반주거지역을 기준으로, 준주거로 1종 상향 시 최대 400%까지 건축이 가능해진다"고 설명하고 있다. 기존에 3종일반주거지역의 용적률은 200~300% 범위다.

서울시내 대표적인 준공업지역 재건축단지인 도봉구 삼환도봉(660가구)을 예로 들어보면, 개정 도시정비법을 적용해 기존 250%까지 인정되는 용적률을 300%까지 올릴 수 있다. 250% 기준으로 50가구를 추가 확보할 수 있었던 것에 비해 300%에 따라 210가구(임대주택 90가구 포함)를 추가로 지을 수 있게 돼 조합원의 분담금 부담도 대폭 줄어들 것으로 계산된다.

조합임원의 자격 요건을 강화한 것은, 이른바 '스타조합장' 초빙 관행을 방지하기 위한 규제로 해석된다. 정비사업의 속도, 추진력을 높이기 위해 해당 분야의 경험과 전문성이 많은 외부 인사를 조합장으로 영입하는 사례가 반복됐는데, 그로 인해 불필요한 조합 내 갈등이 끊이지 않아 정비구역 조합원의 불만이 속출해 이를 해결하기 위해 조합임원 진입장벽을 대폭 높인 것이다.

법률안 개정 과정과 처리 현황

개정 도시정비법은 2023년 6월 30일 본회의를 통과했다. 투표한 총 263인 중 찬성 251인, 반대 1인, 기권 11인으로 압도적인 찬성 비율로 가결됐다. 사실상 무쟁점 법안으로 여야 합의에 따라 원만하게 처리된 가운데, 일부 더불어민주당·정의당·진보당 의원이 기권·반대 표결로 부정적인 견해를 드러냈다.

이 법안을 둘러싼 토론은 소관 상임위원회인 국토교통위원회 산하 국토법안심사소위원회에서 일부 진행됐다. 2023년 3월 22일 열린 국토법안소위 회의록을 살펴보면, 역세권 용적률 완화 조항을 둘러싸고 소위 위원들은 다양한 의견을 개진했다.

전반적으로 청년층 인구 비중이 높고 역세권을 중심으로 도심지가 형성돼 있는 수도권 지역 의원들은 역세권 용적률 완화에 긍정적인 입장을 보이는 반면, 청년 유출과 구도심 낙후 등의 '지방 위기'를 맞은 비수도권 지역 의원들은 지역 불균형 심화 가능성을 언급하며 역세권 용적률 완화에 우려 입장을 피력했다. 여야 구분 없이 수도권-비수도권 지역구에 따라 의견이 공통적으로 분류되는 양상을 보인 것이다.

“(역세권 용적률 완화에 따른) 이 낙수효과는 사실 수도권 그 다음에 서울·경기·인천, 조금 더 내려가서 가까운 역세권 중심으로 공공재개발사업을 통해서 분양주택이 많이 늘어나면 결과적으로는 지방은 굉장히 어렵습니다.”

- 전북 익산시갑 더불어민주당 김수홍 의원 -

“안 그래도 지금 국토부에서 제일 신경 써야 되는 부분 중의 하나가 국토균형발전인데 수도권은 좋다, 역세권의 용적률을 높이자 이래서 사람들, 특히 젊은 청년들을 짝 끌어 모읍니다. 안 그래도 지금 젊은 청년들이 비수도권 지역에서 전부 탈출해서 수도권으로 다 오고 있는데 그러면 비수도권은 어떻게 할 것이냐 …(중략)… 너무 주택정책에만 얽매어 있지 전체적인 국토균형발전하고는 잘못하면 조금 위배되는, 미스매치되는 정책일 수 있습니다”

- 울산시 울주군 국민의힘 서범수 의원 -

“지금 일자리가 많고 주거가 편한 데는 도시의 역세권인데 청년들이 살고 싶어 하고 취약계층들이 살고 싶어 하는 데인데 그쪽의 수요가 많은 지역의 공급이 상당히 부족한 상황입니다. 현재 역세권 근처에 청년들이 일자리나 이동시간의 확보를 위해서 많은 수요가 있기 때문에 현실적인 면도 감안해야 된다고 생각합니다.”

- 서울 강남구병 국민의힘 유경준 의원 -

“지역균형발전 차원에서는 정말 우려되는 정책인 것은 맞지요. 그런데 역세권에 슬럼화된 곳이 되게 많습니다. 예를 들어 출산율이라든가 취업이나 이런 걸 다 감안했을 때 역세권을 고밀화시켜서 싸게 주택을 공급할 수밖에 없다, 역세권 개발은 정말 해야 되는 거지요.”

- 인천 동구미추홀구갑 더불어민주당 허종식 의원 -

법안 평가

1 행정 효율성 높여 정비사업 추진력 제고

이 법은 지지부진해진 재개발·재건축 사업의 추진력을 높이고 지역주민의 적극적인 정비사업 참여를 유도하기 위해 서울시에서 먼저 추진한 이른바 ‘신통기획(신속통합기획)’을 전국 단위로 확대했다는 의미를 갖고 있다.

기존에는 공공 정비사업에 한해 임의로 적용되던 통합심의회가 이 법을 통해 민간 정비사업에도 의무 적용돼, 인허가 과정을 압축할 수 있게 됐고 시간과 비용 소모 역시 줄일 수 있게 됐다. 또한 정비사업 추진 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 사업계획 변경을 정비계획과 통합하여 처리할 수 있도록 하고 있다.

정비구역의 구획과 계획 수립에 어려움이 있는 지역의 경우, 주민들이 지자체에 정비계획을 입안해달라고 요청할 수 있도록 한 점 역시 정비구역 조합의 부담을 덜어줄 수 있다. 정비사업 업계는 개정 도시정비법 처리로 인해 사업기간이 최대 2~3년 가량 줄어들 것으로 기대하고 있다.

2 사업성 높이고 현실적 수요 충족시키는 ‘인센티브’ 행정

역세권 등 일부 구역이 대해 최대 1.2배까지 용적률을 높이거나 용도지역을 상향할 수 있도록 점, 정비구역 조합원과 시행사 모두 정비사업을 추진할 유인을 높일 것으로 예상된다.

의무적으로 공급해야 할 공공임대주택의 비율을 지자체 차원에서 조례를 통해 완화할 수 있도록 하고, 완화된 용적률로 추가 확보한 주택을 ‘뉴·홈(공공분양)’으로 공급할 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 공공분양 주택은 공공임대주택에 비해 토지소유자는 물론 향후 입주자 입장에서도 거부감이 덜하기 때문에 정비사업의 사업 매력도가 한층 높아질 것으로 보인다.

3 조합 운영의 공공성·투명성 확보

개정 도시정비법은 조합임원의 자격 요건과 결격 사유를 모두 강화해, 조합임원이 조합원의 의사를 무시하고 독단적으로 조합을 운영하는 폐해를 예방하는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 소수의 지분을 사들여 조합장 등으로 선출 돼 각종 이권을 누리거나 조합임원 자격을 투기에 악용하는 사례 역시 줄어들 전망이다.

지자체장과 지방의회 의원, 또는 이들의 배우자와 직계존속, 직계비속은 조합임원 또는 전문조합관리인이 될 수 없도록 규정해, 정비사업의 투명성과 공공성 역시 높였다는 평가를 받는다.

아울러, 총회 소집을 요구하는 자가 본인인지 확인하도록 하여, 사망한 사람이 서면의결권을 행사하거나 조합원 자격이 없는 자가 총회에 참석해 영향력을 행사하는 일이 없도록 방지하고 있다. 시공사 선정 의결 총회는 조합원의 과반수가 직접 출석하도록 한 점도, 조합원의 의사에 반하는 시공사 선정 가능성을 최소화하기 위해 규정을 강화한 것으로 해석된다.